

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

ПАВЛЮК МАРИНА АНАТОЛІЇВНА

**КОНФЛІКТИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ТА ШЛЯХИ ЇХ
ВИРІШЕННЯ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. В Україні сьогодні проблематика конфлікту включена не в один науковий напрям. Конфлікт лежить в сфері досліджень соціології, історії, педагогіки, військових наук, філософії, психології і, звичайно ж, політології та державного управління. Кожна область розглядає конфлікт зі своєї точки зору, і тому існує безліч напрямків дослідження: міжнародний конфлікт, регіональний, етнічний, військовий, педагогічний, конфлікт в колективі, соціальний, трудовий, конфлікт між подружжям, конфлікт батьків і дітей тощо.

Трансформаційні процеси державного управління сьогодення загострили соціальні, політичні, міжособистісні, екологічні та інші види конфліктів. Особливо це відчули представники органів влади, які за родом своєї діяльності покликані розв'язувати різноманітні протиріччя в суспільстві, налагоджувати діалог з громадськістю. Сучасний етап розвитку суспільства в Україні супроводжується конфліктами між виконавчою та законодавчою владою, партіями й рухами, окремими політичними лідерами, фракціями у Верховній Раді України, Апаратом Президента й апаратом уряду, між центральною і місцевою владою, а також владою і різними верствами населення. Вміння виявляти причини виникнення протиріч, механізм розвитку й способи попередження конфлікту, прогнозувати конфліктні ситуації, організація діалогу та співробітництва з громадськістю є важливою професійною якістю представників органів державної влади. Це важливо тому, що конфлікти у сфері державного управління можуть бути початком різних криз, у тому числі й криз у сфері державного управління.

Актуальність зазначених вище проблем, необхідність здійснення комплексного дослідження вирішення конфліктних ситуацій в державному управлінні обумовили вибір теми магістерської роботи.

Проблему конфліктних ситуацій та шляхів їх подолання досліджували багато як українських так і закордонних психологів та вчених, таких як:

Н.Грішина, О.Донченко, В.Воронкова, А.Ішмуратов, М.Пірен, Т.Титаренко, Н.Чепелєва, О.Тертична, В.Анцупов, Л.Герасіна, А.Гриненко, С.Хаджирадєва, Р.Макк, Р.Снайдер, Л.Козер, М.Вебер, Р.Дарендорф, Р.Коллінз та інші.

Мета і задачі дослідження. Виходячи з актуальності теми, мета дослідження полягає у визначенні сутності та змісту конфліктів в сфері державного управління. Для досягнення цієї мети автор зосередив увагу на вирішенні таких завдань:

- проаналізувати стан наукової розробки проблеми;
- визначити понятійно-категоріальний апарат дослідження конфліктів в державно-управлінських відносинах;
- проаналізувати динаміку розвитку, класифікацію і функції конфліктів в державному управлінні;
- вивчити стан та основні проблеми взаємодії між регіональними та центральними органами влади України;
- обґрунтувати можливості розв'язання конфліктів з урахуванням європейського досвіду;
- виробити практичні рекомендації щодо технологій врегулювання конфліктів у державному управлінні.

Об'єкт дослідження: конфлікти в державному управлінні.

Предметом дослідження є визначення змісту, динаміки розвитку, процесів та технологій врегулювання конфліктів, які виникають у державно-управлінських відносинах.

Методи дослідження. У процесі проведення дослідження використовувалися такі наукові методи:

– порівняльний метод, за допомогою якого була сформована порівняльна база дослідження на основі аналізу вітчизняних і зарубіжних джерел. За допомогою цього методу порівнювалися особливості європейського досвіду попередження конфліктів;

- системний метод був використаний з метою визначення засад класифікації конфліктів у державно-управлінській сфері;
- структурно-функціональний метод допоміг проаналізувати особливості конфліктів між різними структурами державних органів та обґрунтувати технологічні засоби, які сприяють попередженню і розв’язанню конфліктів у системі державного управління.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в розробленні теоретичних підходів у врегулювання конфліктів в сфері державного управління.

Практичне значення одержаних результатів. Основні теоретичні узагальнення роботи можуть використовуватися науковцями та науково-педагогічними працівниками в навчальному процесі при викладанні нормативних та спеціальних курсів, будуть актуальними при написанні підручників, навчальних посібників для підготовки державних службовців, політологів, психологів. Також ці результати можуть бути використані державними службовцями в практичній діяльності, при розробці методів та способів уникнення та усунення конфліктних ситуацій та конфліктів в цілому.

Структура магістерської роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які містять шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел (85 найменувань). Повний обсяг магістерської роботи становить 112 сторінок, з них 98 сторінок – основний текст.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об’єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи.

У **першому розділі** «Теоретичні основи дослідження конфліктів у державному управлінні» розкрито поняття і зміст конфліктів, конфліктних ситуацій та визначено стан наукової розробки проблеми.

Підрозділ 1.1. *«Стан наукової розробки проблеми»* присвячений розкриттю проблематики конфліктів в державному управлінні.

В даному підпункті проаналізовано роботи таких вчених: Л. Бурлачука, Н. Максимової, Л. Орбан-Лембрик. І. Ващенко, Л. Карамушки, Н. Коломінського, Г. Ложкіна, Н. Повякель, В. Василюк, О.Калмикова, В. Зігерт, Л. Ланге, О. Леонтьев, О. Лурія, Е. Мелібруд, В. Мясичев, Л. Петровська, А. Петровський, І. Пономарьов. Г. Аболонін, С. Алексєєв, В. Грибанов, Н. Кузнецова, О. Курбатов, С. Могилевський, А. Пилипенко, В. Попов, Ю. Тихомиров, О. Янкова, Г. Ложкін, Н. Пов'якель, М. Цюрупа та інші та зроблено висновок, що майже не існує праць, де б висвітлювався чітко збалансований і комплексний підхід до вирішення конфліктних ситуацій, особливо через їх різноманітність та непередбачуваність, оскільки вирішення конфліктів залежить від багатьох чинників як виникають під час конфліктів.

У підрозділі 1.2. *«Понятійно-категоріальний апарат дослідження конфліктів у державно-управлінських відносинах»* розкрито сутність та поняття конфліктів, конфліктів в державному управлінні. Проаналізовано підстави та передумови виникнення конфліктів та встановлено, що передумовами виникнення конфлікту є наявність ситуації, що сприймається учасниками як неприйнятна для них, тобто конфліктна, неподільність об'єкта конфлікту, через що вирішення однією стороною своїх проблем стає можливим лише за рахунок іншої сторони.

Конфлікт виникає тільки там, де два чи більше суб'єктів не тільки усвідомлюють розбіжність інтересів, але й активно протидіють один одному. Об'єктивно наявна розбіжність цілей та інтересів, узята сама по собі, так само, як і усвідомлення такої протилежності окремими індивідами (чи групами), ще не створюють реальних умов для розгортання конфлікту.

Значення конфліктів у суспільстві полягає в тому, що вони, незважаючи на їх руйнівний характер і негативне сприйняття людьми, забезпечують розвиток суспільства чи підприємства і запобігають застою, стагнації. З цих

позицій конфлікт розглядається конфліктологами як фактор динамічної стабільності організації.

У другому розділі *«Особливості конфліктів в органах державної влади і технології їх попередження»* висвітлено класифікації та функції конфліктів в державному управлінні, динаміку їх розвитку, проаналізовано проблеми взаємодії між регіональними та центральними органами влади України.

У підрозділі **2.1.** *«Динаміка розвитку, класифікація і функції конфліктів у державному управлінні»* розглянуто динаміку конфліктів, здійснено аналіз класифікації і функцій конфліктів. Встановлено, що динаміка конфліктів це розвиток конфліктів та їх видів у часі. Стадії конфліктів не можливо узагальнити оскільки кожен конфлікт розвивається по своєму, однак можливо виділити основні стадії, які притаманні всім видам конфліктів. До них можливо віднести наступні:

передконфліктна ситуація (латентний період);

2) відкритий конфлікт (власне конфлікт);

а) інцидент (початок конфлікту);

б) ескалація (розвиток) конфлікту;

в) завершення конфлікту;

3) післяконфліктний період.

Для кожної стадії конфліктів притаманні свої особливості, враховуючи які, можливо або звести конфлікт на нівець, або привести до його ескалації

У підрозділі **2.2.** *«Проблеми взаємодії між регіональними та центральними органами влади України»* встановлено, що специфіка стосунків між різними рівнями влади в Україні будується відповідно до положень, затверджених Конституцією України. Якість загального державного управління значною мірою залежить від досконалості й

ефективності територіального управління, від його концепцій, закладених схем, структури, механізмів здійснення.

Питання про розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування виникають тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі виконання своїх функцій і повноважень.

Спірні питання між цими органами можуть бути розв'язані через підписання договорів та угод, які конкретизують їх взаємні права та обов'язки відповідно до закону.

Суперечки можна також погоджувати на різного типу нарадах, у спеціально створюваних комісіях, шляхом особистих контактів представників місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

У третьому розділі «Механізми попередження та подолання конфліктів у державному управлінні України» проаналізовано європейський досвід розв'язання та подолання конфліктів, визначено основні технології врегулювання конфліктів в державному управлінні.

У підрозділі 3.1. «Розв'язання конфліктів з урахуванням європейського досвіду» проаналізовано європейський досвід врегулювання конфліктів в державному управлінні.

Встановлено, що не тільки для України, а й для більшості розвинених західних країн, актуальною є проблема ефективної державно-управлінської інноваційності, що передбачає використання ефективних форм та засобів попередження конфліктів в державному управлінні, мінімізує їх деструктивний потенціал та своєчасно виявляє й ефективно використовує їх позитивні функції. Оскільки не існує ідеальної моделі державного управління, яка цілковито задовольняла б і влаштовувала суспільство та конкретних громадян.

Тому для вирішення конфліктів необхідно, перш за все, будувати безконфліктні взаємини між центральним урядом та органами місцевого самоврядування таким чином, щоб досягти двох основних цілей: забезпечення права на місцеве самоврядування, що є основоположним принципом демократичного урядування, а також здатності субнаціональних органів влади коригувати програми задоволення конкретних потреб своїх виборців та пристосовуватися до місцевих умов та можливість центрального уряду брати на себе обов'язки загальнодержавного характеру і захищати права всіх громадян.

У підрозділі 3.2. *«Основні технології врегулювання конфліктів у державному управлінні»* розкрито основні методи та шляхи розв'язання конфліктів. Встановлено певні правила для усунення конфліктів, виокремлено основні способи впливу на учасників конфліктів для їх подолання.

На основі аналізу наукових робіт різних вчених, виділено такі підходи у розв'язанні конфліктів, як: поведінковий; аналітичний; організаційний; ситуативний та діяльнісний.

Процес управління конфліктами досить складний і потребує значної уваги, а також залучення дієвих механізмів для реалізації ефективної технології стосовно подолання окремого конфлікту. Вирішення конфлікту в повному сенсі є усунення проблеми, що породила конфліктну ситуацію, і відновлення нормальних відносин між людьми.

ВИСНОВКИ

На основі проведеного дослідження науково-теоретичного обґрунтування методологічних підходів до виявлення причин виникнення конфліктів у державному управлінні та визначення шляхів їх розв'язання та прогнозування можна зробити такі висновки та рекомендації:

1. Проблема конфліктів у державному управлінні та пошуку шляхів їх вирішення широко розглядається у вітчизняній, зарубіжній науковій літературі та є досить актуальною. Хоча більшість теоретичних засад щодо проблематики управління конфліктами в діяльності державних службовців були і є об'єктом уваги багатьох науковців, існує певна несистематизованість понятійного апарату і не вистачає дієвих практичних розробок щодо ефективних методів розв'язання конфліктів в діяльності державних службовців.

2. Конфлікт це процес крайнього загострення суперечностей та боротьби двох чи більше сторін у розв'язанні значущої для них проблеми, який супроводжується негативними емоціями і вимагає розв'язання. Під конфліктом у сфері державного управління варто розуміти специфічну форму конкурентних сторін (двох або більше), які намагаються захистити і реалізувати свої інтереси шляхом оскаржування інтересів і статусів своїх контрагентів. Конфлікти в управлінській діяльності державних службовців мають власну специфіку, яка обумовлюється, з одного боку, індивідуально-психологічними особливостями державних службовців, а з іншого – особливостями самої діяльності державних службовців, умовами роботи на державній службі, статусом офіційного представника держави тощо.

Конфлікти, які виникають у сфері державного управління, можуть бути: міжособистісними, внутрішньоособистісними, міжгруповими, вертикальними, горизонтальними. Найчастіше в системі державного управління відбуваються міжособистісні, внутрішньоособистісні та міжгрупові конфлікти.

Головними ознаками конфлікту є:

- усвідомлення сторонами протилежної спрямованості інтересів, мотивів і суджень сторін;
- відкрите або приховане протиборство сторін, нанесення ними взаємних збитків;

- психологічна напруженість, наявність негативних емоцій стосовно іншої сторони;

- втягування учасників у конфліктну взаємодію, що ускладнює її припинення.

Незважаючи на руйнівний характер і негативне сприйняття конфліктів людьми, вони забезпечують розвиток суспільства чи підприємства і запобігають застою в роботі, призводять до певної дискусії, яка в подальшому може позитивно вплинути на загальні результати роботи як окремих спеціалістів так і організації в цілому. З цих позицій конфлікт розглядається конфліктологами як фактор динамічної стабільності організації.

3. Динаміка конфліктів розглядається як процес розвитку конкретних конфліктів або їх видів у часі. Конфлікти розвиваються та мають певні етапи, основними з яких є:

- 1) передконфліктна ситуація (латентний період);
- 2) відкритий конфлікт (власне конфлікт);
- 3) інцидент (початок конфлікту);
- 4) ескалація (розвиток) конфлікту;
- 5) завершення конфлікту;
- 6) післяконфліктний період.

Конфлікти розрізняються за характером, рівнем напруженості, мають місце вертикальні конфлікти, горизонтальні і т.п.; нерідко зустрічаються конфлікти змішаного типу. В загальному, конфлікти можливо класифікувати за сферами прояву, тривалість, предметом конфлікту, джерелами та причинами виникнення, за соціальними наслідками, за способом їх вирішення та ін.

За своєю природою конфлікт у державному управлінні може бути носієм як конструктивних, так і деструктивних тенденцій, що зумовлює його позитивні та негативні функції. До позитивних відносять: інноваційну, інтеграційну, диференціюючу, функцію зниження напруженості,

нормативну, діагностичну, профілактичну функції. До негативних: виникнення безладдя та нестабільності, створення несприятливих умов для реалізації державної політики певними структурними підрозділами органів державної влади, неможливість проконтролювати та усунути всі негативні прояви у відносинах між конфліктуєчими, ослаблення бажання співпрацювати; погіршення взаємин між працівниками, зниження продуктивності праці; зростання плинності кадрів; важке відновлення ділових відносин, підвищення емоційної і психологічної напруженості в колективі, перешкода здійсненню змін і впровадженню нового тощо.

4. Конфлікти на державній службі виникають не лише між громадянами але і між підприємствами, установами, організаціями та органами влади. Специфіка стосунків між різними рівнями влади в Україні будується відповідно до положень, затверджених Конституцією України та іншими законодавчими актами.

Із впровадженням в Україні принципу розподілу влад та становлення інституту місцевого самоврядування структура взаємовідносин між органами влади різного адміністративно-територіального рівня значно ускладнилась, оскільки сама природа влади на різних рівнях стала суттєво відрізнятись.

Питання про розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування виникають тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі виконання своїх функцій і повноважень.

Спірні питання між цими органами повинні розв'язуватись через підписання договорів та угод, які конкретизують їх взаємні права та обов'язки відповідно до закону.

Суперечки також можна погоджувати на різного типу нарадах, у спеціально створюваних комісіях, шляхом особистих контактів представників місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Такі позаправові методи врегулювання конфліктів часом є ефективнішими, ніж правові методи.

5. Сьогодні можна сміливо стверджувати, що не тільки для України, а й для більшості розвинених західних країн важливими проблемами у державному управлінні є подолання конфлікту між інститутами державної влади, що базуються на обсязі повноважень кожного, а головне — на моделі взаємодії між ними.

Проаналізувавши роботи науковців можливо стверджувати, що для подолання політичної кризи в Україні, яку необхідно розглядати як своєрідний конфлікт, потрібно просто виконувати закони і дотримуватись Основного Закону – Конституції.

6. Реальна задача державного службовця полягає не в тому, щоб виключити конфлікти з життя організації, а в тому, щоб виробити способи їх конструктивного вирішення. Доведено, що пріоритетною стратегією у разі конфлікту є ведення переговорів, який дозволяє об'єктивніше підійти до ситуації конфлікту, оцінити інтереси та прагнення конфліктуючих державних службовців, знайти можливості налагодження між ними паритетного діалогу та шляхи виходу із конфліктної ситуації, які б враховували інтереси всіх конфліктуючих сторін. Однак, залежно від ситуації можна застосувати й такі стратегії, як обхід відкритих конфліктів; фактичне розв'язання відкритих конфліктів (основними стратегіями конфлікту варто вважати співпрацю, суперництво, компроміс, пристосування).

В цілому конфлікт можна розглядати як природний процес, який виникає в середині людської спільноти, будь то сім'я, навчальний заклад чи організація. Часто це допомагає виявити раціональне зерно в вирішенні ситуації, якщо конфлікт не виходить за рамки розумного в способах з'ясування істини. Такі розбіжності є навіть стимулом і до особистісного зростання, і до об'єднання колективу, і до зміцнення взаємин. Тобто, при такому конфлікті ділового характеру стикаються різні, протилежні точки зору, що, в кінцевому підсумку, сприяє появі найбільш оптимальної думки і

рішення, що об'єднує всіх. Це за умови, якщо керівник поведе себе мудро і зуміє зберегти ділові контакти, вчасно зробивши координуючі дії.

У наш час конфлікти навіть в самій ефективній організації за найкращих взаєминах не тільки можливі, але і бажані, необхідно лише вміло управляти конфліктом.

Вирішенням конфлікту в повному сенсі є усунення проблеми, що породила конфліктну ситуацію, і відновлення нормальних відносин між людьми.

Управління конфліктами у сфері державного управління, як складний процес включає такі види діяльності: профілактику й запобігання виникненню конфлікту; діагностику й регулювання конфлікту на основі коригування поведінки його учасників; прогнозування розвитку конфліктів і оцінку їх функціональної спрямованості; розв'язання конфлікту.

Автором запропоновано наступні рекомендації щодо шляхів вирішення конфліктів у сфері державного управління:

- проводити навчання державних службовців щодо законодавчих механізмів вирішення конфліктів у сфері публічного правління та проводити психологічні тренінги задля усунення деяких факторів виникнення конфліктів;
- створити в органах державної влади штатну одиницю психолога, якого можна залучити до вирішення конфліктних ситуацій;
- використовувати переговори та співробітництво, як оптимальні методи вирішення конфліктів на державній службі;
- практикувати навчання посадових осіб органів державного управління з питань щодо вирішення конфліктів при проведенні виїзних семінарів, конференцій, тренінгів.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ

Опубліковані тези за темою: Павлюк М.А. Конфлікти в державному управлінні та шляхи їх вирішення /М.А. Павлюк// «Могилянські читання-2018. Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти». («XXI Всеукраїнська науково-методична конференція) – Миколаїв, 2018.

Анотація

до магістерської роботи студентки інституту державного управління
Чорноморського національного університету імені Петра Могили
Павлюк Марини

на тему: «Конфлікти в державному управлінні та шляхи їх вирішення»

В Україні сьогодні проблематика конфлікту включена не в один науковий напрям. Конфлікт лежить в сфері досліджень соціології, історії, педагогіки, військових наук, філософії, психології і, звичайно ж, політології та державного управління. Трансформаційні процеси державного управління сьогодні заострили соціальні, політичні, міжособистісні, екологічні та інші види конфліктів. Особливо це відчули представники органів влади, які за родом своєї діяльності покликані розв'язувати різноманітні протиріччя в суспільстві, налагоджувати діалог з громадськістю.

Вміння виявляти причини виникнення протиріч, механізм розвитку й способи попередження конфлікту, прогнозувати конфліктні ситуації, організація діалогу та співробітництва з громадськістю є важливою професійною якістю представників органів державної влади.

Виходячи з актуальності теми, мета дослідження полягає у визначенні сутності та змісту конфліктів в сфері державного управління, встановлення динаміки розвитку, процесів та технологій врегулювання конфліктів, які виникають у державно-управлінських відносинах.

У першому розділі розкрито поняття і зміст конфліктів, конфліктних ситуацій та визначено стан наукової розробки проблеми. У другому розділі висвітлено класифікації та функції конфліктів в державному управлінні, динаміку їх розвитку, проаналізовано проблеми взаємодії між регіональними та центральними органами влади України. У третьому розділі автором проаналізовано європейський досвід розв'язання та подолання конфліктів, визначено основні технології врегулювання конфліктів в державному управлінні.

Робота складається зі вступу, трьох розділів, які містять шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел (85 найменування). Повний обсяг магістерської роботи становить 112 сторінок, з них 98 сторінок – основний текст.

За темою роботи автором опубліковано тези: Павлюк М.А. Конфлікти в державному управлінні та шляхи їх вирішення /М.А. Павлюк// «Могилянські читання - 2018. Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти». («XXI Всеукраїнська науково-методична конференція) – Миколаїв, 2018.

Анотація англійською мовою

Abstract the dissertation by the student of Institute of public administration of the Chornomorskiy National University named after Petro Mohyla
“Conflicts in public administration and their solutions in Ukraine today problems of conflict included not one research direction”.

The conflict lies in the field of research in sociology, history, pedagogy, military science, philosophy, psychology and, of course, political science and public administration. Transformation processes of public administration the present acute social, political, interpersonal, environmental and other kinds of conflicts. This is especially felt by the representatives of the authorities, who by the nature of its activities designed to deal with various contradictions in society, establish a dialogue with the public. The ability to detect the causes of disputes mechanism of development and ways of preventing conflict, to predict conflict situations, dialogue and cooperation with the public is an important professional as.

The ability to detect the causes of disputes mechanism of development and ways of preventing conflict, to predict conflict situations, dialogue and cooperation with the public is important to the professional quality of the representatives of the State power.

Based on the relevance of the theme, the aim of the study is to determine the nature and content of the conflicts in the area of public administration, establishing the dynamics, processes and technologies of conflict arising in public management relationship.

In the first chapter reveals the concept and content of conflicts, conflict situations and the status of the research of the development problem. In the second section of the paper considers the classification and function conflicts in public administration, the dynamics of their development, analysed the problems of interaction between regional and central authorities in Ukraine. In the third section, the author analyzes the European experience of addressing and overcoming conflicts, defined the basic technologies of conflict in public administration.